

城市贫困群体

CHENGSHI PINKUN QUNTI SHEHUI BAOZHANG
ZHENGCE YU CUOSHI YANJIU

社会保障政策与措施研究

何平 华迎放等著

国家社会科学基金项目（批准号：LA2002—06）
劳动和社会保障部重点课题

城市贫困群体社会保障 政策与措施研究

何平 华迎放等著

中国劳动社会保障出版社

图书在版编目(CIP)数据

城市贫困群体社会保障政策与措施研究/何平, 华迎放等著. —北京:
中国劳动社会保障出版社, 2006

ISBN 7-5045-5379-4

I. 城… II. ①何…②华… III. 城市-边缘群体-社会保障-政策-研究-中国 IV. D632.1

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2005)第 146950 号

中国劳动社会保障出版社出版发行

(北京市惠新东街 1 号 邮政编码: 100029)

出 版 人: 张梦欣

*

中青印刷厂印刷装订 新华书店经销

787 毫米×960 毫米 16 开本 16.75 印张 264 千字

2006 年 5 月第 1 版 2006 年 5 月第 1 次印刷

定价: 29.00 元

读者服务部电话: 010 64929211

发行部电话: 010-64927085

出版社网址: <http://www.class.com.cn>

版权专有 侵权必究

举报电话: 010-64911344

课题组成员

主持人 何 平 劳动和社会保障部社会保险研究所
成 员 华迎放 劳动和社会保障部社会保险研究所
张 军 劳动和社会保障部社会保险研究所
费 平 劳动和社会保障部社会保险研究所
唐 钧 中国社科院社会学所
卢海元 劳动和社会保障部农保司
于 洋 日本早稻田大学

执 笔

主 报 告 何 平 华迎放 费 平
分报告之一 唐 钧
分报告之二 华迎放
分报告之三 张 军
分报告之四 于 洋
分报告之五 卢海元
分报告之六 卢海元

目 录

主报告

我国城市贫困群体社会保障问题研究	(1)
一、城市贫困理论描述	(2)
二、当前城市贫困群体状态分析	(5)
三、城市贫困群体社会保障状况及问题	(13)
四、解决城市贫困群体社会保障问题的基本思路与对策	(23)

分报告之一

城市居民最低生活保障报告	(40)
一、建立城市居民最低生活保障制度的动因	(40)
二、中国城市居民最低生活保障制度的建立过程	(44)
三、最低生活保障制度的实践对中国社会政策的意义	(49)
四、城市居民最低生活保障制度存在的问题	(55)
五、政策建议	(58)

分报告之二

城市贫困群体的就业保障	(71)
一、经济转轨时期的城市贫困	(71)
二、城市贫困与就业	(76)

目 录

三、城市贫困群体就业保障的基本思路	(83)
四、城市贫困群体就业保障几个相关问题探析	(87)
五、城市贫困群体就业保障的政策建议	(94)

分报告之三

城市贫困群体医疗保障问题研究	(100)
一、城市贫困群体的医疗状况分析	(100)
二、贫困人群医疗保障缺失引发的问题	(103)
三、解决贫困群体医疗问题的实践探索	(104)
四、城市贫困群体医疗保障方式探讨	(111)

分报告之四

日本的贫困群体社会保障对策——对日本生活保护制度的研究	(116)
一、日本的概况和国民经济水平的发展	(116)
二、贫困的定义与衡量标准	(118)
三、日本生活保护制度的建立与沿革	(123)
四、日本生活保护制度的内容	(126)
五、日本生活保护制度的动向	(141)
六、日本生活保护制度存在的问题及对我国的启示	(150)

分报告之五

国外贫困问题研究的相关思想和主要理论综述	(154)
一、国外贫困问题研究的相关思想	(154)
二、国外贫困问题研究相关的主要理论	(168)

三、发达国家反贫困的主要政策措施与启示	(179)
四、部分国家反贫困的主要政策措施	(188)

分报告之六

城市贫困群体社会保障研究综述	(206)
一、城市贫困现象与城市贫困问题的研究	(206)
二、贫困概念的界定	(208)
三、城市贫困的测定与识别	(217)
四、城市贫困的现状	(224)
五、城市贫困的特点	(227)
六、城市贫困成因的分析	(232)
七、城市反贫困的必要性	(241)
八、城市反贫困的主要原则	(243)
九、城市反贫困的主要对策	(244)

主报告

我国城市贫困群体社会保障问题研究

贫困是一个世界性的难题，反贫困也一直是各国政府的主要公共政策。目前，在全世界 60 亿人口中，有 28 亿人每天收入不足 2 美元，有 12 亿人不足 1 美元^①，其中失业和就业质量不高是诱发贫困的主要原因。据国际劳工组织统计，世界上约有 1/3 的劳动力处于失业或就业不足的状态^②，而这些人或家庭极易陷入贫困。联合国将 1996 年定为“国际消除贫困年”，把 1997—2006 年定为“联合国消除贫困第一个十年”，这说明消除贫困还需要一个漫长的过程。

改革开放 20 年来，我国从整体上摆脱了贫困落后，解决了温饱问题，并正在走向小康。在 20 世纪 90 年代以前，我国的贫困矛盾主要集中在农村地区。随着农村改革政策的落实，我国农村的绝对贫困人口数从 1986 年的 1.02 亿下降到了 2005 年的 2 600 万。但近 10 年来，我国城市贫困矛盾呈现出逐步集中的态势。国有企业改革引发的大量下岗、失业问题，加之收入分配不规范，导致城市贫困问题日益突出。1998—2001 年，国有企业 2 550 万职工下岗分流；城镇失业率（据专家估计）超过 10%，2004 年我国登记的下岗失业人员约为 1 400 万人，其中部分人员长期失业，生活贫困，难以重新融入社会；1.2 亿农民工进入城镇务工，多数人从事苦、脏、累的体力劳动，而且流动性强，就业质量低，在城市中处于弱势地位；4 000 万失地农民多数既无技能又无职业，即“失地又失业”，缺乏基本的生活保障。随着市场化改革的深入和经济全球化趋势的进一步发展，一方面，强资本、弱劳工的格局逐步显现，各国政府对资本的控制和管理能力弱化，反贫困的资源和能力受到制约，劳动者的弱势地位在短时期内难以改变；另一方面，随着产业结

① 2000/2001 年世界发展报告。北京：中国财政经济出版社，2001

② 国际劳工局。社会保障：新共识。北京：中国劳动社会保障出版社，2004

构调整,国有企业改制及关闭破产步伐的加快,更多的职工不仅面临身份变化,还将直接面对失业的压力和陷入贫困的危险。

从发展阶段看,我国目前的国内生产总值已突破人均 1 000 美元大关,据国际经验,人均 GDP 在 1 000~3 000 美元之间是最容易产生社会分化和加剧贫富差距的阶段。目前,我国城镇基尼系数已经达到 0.529,位居最不公平国家之列。^① 以企业下岗失业职工为主体的城市贫困问题对社会的副作用是显而易见的。一方面,造成社会阶层分化和利益对抗,不利于维护改革、发展所需要的稳定环境;另一方面,贫困的蔓延导致人们对未来生活预期降低,不利于扩大内需,也易使改革、发展失去群众基础,甚至有可能阻碍改革的进程。正因为如此,城市反贫困工作受到党和政府的高度重视,并已摆上各级政府的重要议事日程。

从国际上看,城市贫困群体多是技能、身心健康方面的弱者,因此,城市反贫困也应主要着眼于物质帮助。但在中国,鉴于大部分城市贫困人员属下岗失业、非正规就业或不充分就业群体,解决城市贫困群体生活困难问题并不能简单地因循别国的经验——主要依靠实施最低生活保障,而应该立足于建立一个公平与效率相统一、可持续发展的新体系,即建立一个融最低生活保障、就业保障、医疗救助和社会保险于一体的综合保障制度,着力从根本上解决城市贫困问题。从这个角度讲,城市贫困群体社会保障问题的研究不仅具有重要的现实意义,也有深远的历史意义。

一、城市贫困理论描述

(一) 贫困的概念

人类对贫困的研究始于 100 多年前。从理论演进看,学界最初对贫困的界定仅限于经济层面,认为贫困“是缺少维持基本生存的物质条件”。在这一时期,贫困主要由个体原因导致,个体要脱离贫困状态,在很大程度上只需要改变自身。工业革命后,影响贫困的外部环境也发生了变化,个体因素不再是致贫的唯一重要因素,经济政治结构、社会环境、文化因素等社会性、制度性因素开始成为贫困的重要原因。而这些因素都不是个体自身所能控制和解决的,贫困成为一部分群体不得不

^① 专家称我国城乡居民收入差距全球最高。新浪网,2004-11-30

面临的,需要社会制度才能够加以解决的共同问题。在这一时期,贫困不再是单纯经济学领域的问题,还是一个涉及文化、社会、权利、制度等领域的问题。在对贫困的界定上,学者们更注重对个人能力、社会地位、社会排斥、社会机会等致贫因素的分析与回应。比如,认为贫困“是缺少最低生活水准的能力”,或认为贫困是“由于被剥夺了教育、健康、物质等必要的福利资源,而使个体缺乏参与经济和社会活动的权利,导致个体的生活持续低于该社会的常规生活标准”等。

贫困的定义可以归为两类,即绝对贫困和相对贫困。绝对贫困是指一个家庭的总收入不足以维持身体所需要的最低数量生活必需品的一种生活状态,这是在单纯的物质层面或经济学范畴内对贫困进行的界定。处于绝对贫困状态中的个人或家庭,如果境况得不到改善,将无法继续生存。相对贫困是指一个人或一个家庭的生活水平达不到社会可接受的最低标准的一种生活状态。受经济发展水平的制约,发达国家更关注相对贫困,即关注相对社会其他群体处于较低生活水平的那部分人的生活状况、社会收入、贫富差距、相对剥夺感和心理失落等,而发展中国家多关注绝对贫困。

不同的贫困概念决定了不同的贫困层次和状态,决定了不同的群体构成和规模。研究我国城市贫困群体的现状、问题,选择什么样的反贫困政策,在何种程度上解决贫困问题,首先取决于对贫困概念的界定。

我国是从绝对贫困的角度、从经济层面界定贫困的。绝对贫困是人们不能满足最基本的生活需求的一种生活状态。最基本的生活需求包括食品、衣着、住房以及其他必不可少的生活必需品。但“最基本的生活”到底是一种什么样的生活状态?当前对此争论很多。一般认为,按照生存线、温饱线、发展线和享受线的划分,“最基本的生活”应该确定为生存线以上、温饱线以下这样一种只能满足基本生存的生活状态。^①因此,我们对贫困的判断标准就是看个体的基本生存需要是否能够得到满足。

我国之所以在绝对和经济层面界定贫困的主要考虑是:我国国力和经济发展水平不高,还没有能力制定过高的贫困标准;西方福利国家的经验教训也启示我们,为贫困者提供过于丰厚的物质帮助,不仅扼杀了

^① 中国社会科学院社会学所“中国社会保障体系研究”课题组,2002。

经济活力,造成本国的财政危机,而且会导致贫困者的懒惰、依赖思想。虽然政府有责任和义务保障所有公民的基本生存权利,但这个标准是基础性的,只能满足个体自我发展的需要。

(二) 贫困线及贫困线测量方式

1. 贫困线的概念

国家统计局把贫困线界定为:在一定的时间、空间和社会发展阶段条件下,维持人们的基本生存所必需消费的物品和服务的最低费用,这是一个基本的生存线。

2. 贫困线的测量方法

贫困线的测量方法一般分为相对标准法和绝对标准法两类。相对标准法主要包括收入等份定义法、收入平均数法、商品相对不足法等。绝对标准法主要是根据一些经济指标,按照一定方法测算居民在衣、食、住、行等方面的基本需求支出,以此来确定贫困线。这些方法是:收入指标法、基本需求法、恩格尔系数法、热量法、标准食物篮法。

我国从中央到地方基本上采用基本需求法测算贫困线:先挑选出能够满足人们基本需要和在日常生活中比较常见的食品项目,根据维持一个健康成年人基本生存所需要的最低消费食品数量,结合价格,计算出最低食品费用,这就是食品贫困线。然后根据食品贫困线及当地城市的恩格尔系数^①,确定出在维持基本生存状态下最低食品费用占总的生活消费支出的比重(即贫困者的恩格尔系数),用最低食品费用除以这个比重,所得值就是贫困线。由于我国经济发展水平地域差异较大,生活状况各异,目前,城市与城市之间的贫困线还不统一。从整体上看,我国沿海省份的城市贫困线要高于全国城市贫困线,内陆省份的城市贫困线低于全国城市贫困线。虽然我国目前尚未颁布官方规定的统一的国家城市贫困线,但各地都根据基本需求法确定了最低生活保障线(最低生活保障标准),现在一般把最低生活保障线理解为贫困线。

(三) 国际反贫困理论及反贫困战略

国际社会反贫困理论主要包括福利主义者学派、基本需求学派和能力学派三种观点。

福利学派依靠经济增长和福利最大化解决贫困问题,强调对生产和

^① 恩格尔系数为食品消费支出占总的生活消费支出的比重。

收入格局进行结构调整,但忽略了对消费和人类基本需要方面的关注。基本需求学派采用能直接满足个人生存需要的,包括衣食住行、教育、健康、交通等基本物品和服务的方式解决贫困问题,但基本需要的选择标准过于简单。能力学派认为导致个人贫困的主要原因是个人缺乏达到社会最低标准生活的基本能力,因此,能力学派解决贫困问题的方式是帮助个人具备满足最低标准生活的基本能力。这是目前较为流行的反贫困理论。

对于发展中国家的贫困问题,世界银行在 20 世纪八九十年代提出了三大反贫困战略:一是发展劳动密集的外向型经济以创造更多的就业机会;二是通过发展教育和卫生事业,加大对贫困人员的人力资本投资;三是实施安全网战略。强调通过家计调查,以就业带动扶贫,并对现金救济持谨慎态度。

二、当前城市贫困群体状态分析

(一) 城市贫困群体构成及分布特征

1. 城市贫困群体构成

城市贫困群体一般由收入较低或无收入来源者组成,主要包括五部分人:一是在结构调整过程中出现的失业人员、下岗职工、离岗职工;二是较早退休的“体制内”人员;三是“体制外”人员,即那些从来没有在国有单位工作过,靠打零工、摆小摊养家糊口的人,以及残疾人和孤寡老人;四是进城务工的贫困农民工;五是在城市化、工业化过程中因土地被征用,失去生活来源而导致贫困的失地农民。按照劳动能力划分,以上 5 种贫困人员可以分为两部分:一部分是有劳动能力的贫困人员,比如大多数的下岗失业职工;另一部分是丧失劳动能力的贫困人员,比如城市中的“三无”人员。从我国当前情况看,有劳动能力的贫困人口占了贫困群体的绝大多数。

目前,城市人口中容易陷入贫困的群体是下岗职工、失业人员、较早退休的“体制内”人员、体弱多病或身有残疾者。根据民政部统计,2002—2003 年,在领取城市低保的贫困人员中,在职贫困人员、下岗职工、失业人员、退休人员分别占到了 58% 和 53% (见表 0—1)。另外,中国社会科学院经济研究所李实的测算同样证明了上述结论:下岗或失业人员贫困发生率比在职职工家庭高出 6 倍;体弱多病或身有残疾者的

家庭陷入贫困的概率比一般家庭要高出 2.5 倍；一个家庭既有失业或下岗人员，又有体弱多病或残疾人员，那么该家庭的贫困概率比一般家庭高出 10 倍以上。^①

表 0—1 2002—2003 年城市享受低保人员构成

构成 时间	总数 (万人)	在岗人员	失业人员	下岗人员	退休人员	“三无”人员	其他人员
2002 年	2 064.7	186.8	358.3	554.5	90.1	91.9	783.1
2003 年	2 246.8	179.3	409.1	518.4	90.7	100	949.4

资料来源：《民政统计年鉴（2003，2004）》

截至 2004 年 12 月，我国城市居民享受最低生活保障人数为 2 200 万人，但对目前城市贫困群体的规模还没有一个准确的统计数字。虽然当前的文献研究和各地反贫困实践都把民政部门统计的获得低保的对象等量于贫困对象，但鉴于目前许多城市对低保对象的认定还受到地方各级财政低保资金投入能力的限制，因此，实际上仍有一部分贫困人口未被纳入低保范围，自然也就不在贫困人口的统计数字之列。一些研究者根据实际失业率及对一些地区实际情况的推算，认为目前城市贫困人口的数量应该在 3 000 万人左右（唐钧，2002）。另外，对目前生活在城市中的贫困农民工和那些“务农无地、上班无岗、低保无份”的贫困的失地农民还缺乏准确的统计数字。也有学者估计，我国城市农民工中有大约 1/4 的人收入仅够维持生活，也属城市贫困人员。^②

2. 城市贫困群体分布

我国城市贫困群体大多数集中在中西部地区，在分布上具有突出的地域性特征。由于中西部经济发展水平相对偏低，因而中西部地区的贫困发生率要高于东部地区。国家统计局城调总队王有捐的研究表明，2000 年，占全国城市人口 53% 的中西部地区的贫困人口占据了全国贫困人口的 3/4。从行业分布看，贫困群体主要集中在采掘业、制造业、批发和零售贸易、餐饮业及社会服务业等国有经济部门。如图 0—1 所示，1996—2002 年国有经济部门从业人员减少了 4 025 万人，其中制造业和采掘业成为就业人口减少最严重的行业，有接近一半的下岗失业者

① 李实. 我国城市贫困的现状及其原因. 联合论坛

② 李军. 试论中国城市贫困化问题. 体制改革. 1997, 3

和内退者来自制造业；而 1998 年以来，从采掘业分离出来的下岗职工约占全国下岗职工的 10%~12%。在制造业、采掘业职工集中的资源枯竭型城市和军工、森工等行业，由于城市的支柱产业萎缩或崩溃，这些地区和行业面临着更高的失业率和更低的劳动参与率，受到的就业冲击最严重。根据 2000 年人口普查数据，城镇失业率超过 20% 的 6 个城市全部为资源型城市，其中有 4 个城市进入了枯竭期。^① 高失业率、低劳动参与率成为这些地区和行业致贫的最大风险因素。因此，中西部地区和传统工业占主导的城市成为贫困群体的主要集中地。

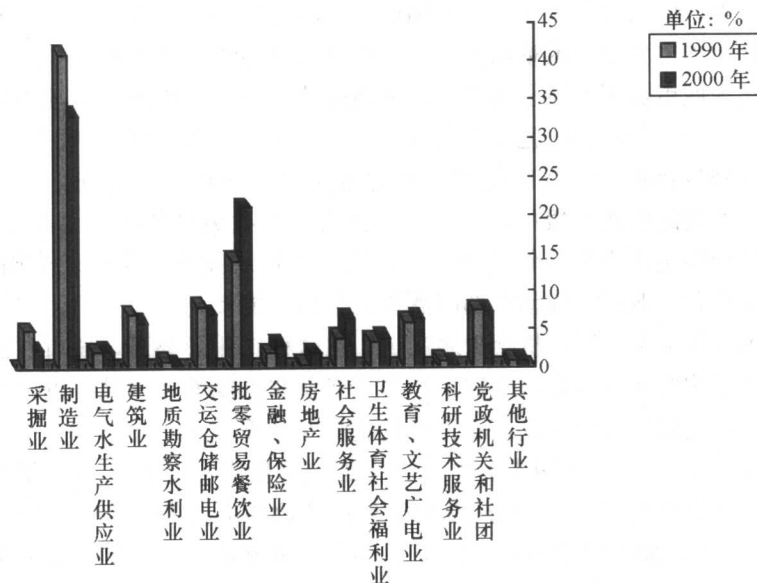


图 0—1 国有行业从业人员就业比例对比

(二) 城市贫困群体面临严峻的就业形势

城市贫困群体就业形势严峻与我国整体就业形势有关。当前，我国的整体就业形势不容乐观，劳动力总量过剩和就业的结构性矛盾将持续存在。一方面，劳动力市场总量矛盾突出。我国劳动力资源丰富，总量上供大于求，再加上持续向非农领域转移（包括进入城镇就业）的 1.5

^① 吴要武，李天国. 资源枯竭型城市就业与社会保障状况研究. 劳动和社会保障部劳动科学研究所研究论坛. 2004, 11

亿农村剩余劳动力,城镇就业形势将更加严峻;而劳动力需求能力、就业弹性在不断降低,当前就业弹性平均值仅为 0.11,经济增长带动就业的能力减弱。按照现有的经济结构,以每年 8% 的经济增长率计算,我国每年能够提供的新增就业岗位只有 800 万~900 万个,但目前城镇每年的新生劳动力加上现在的下岗失业人员能达到 2 400 万人,年度岗位缺口大约 1 500 万~1 600 万个,劳动力供大于求的矛盾十分突出。另一方面,劳动力市场结构性矛盾突出。就业结构还不适应社会经济发展的要求,城乡就业结构、产业就业结构、所有制就业结构需要进一步调整;另外,劳动力队伍整体素质偏低,不能适应当前就业结构调整的需要。就业和再就业的困难局面在短时期内难以得到根本缓解。

作为城市贫困群体主要构成的下岗失业人员,在激烈的劳动力市场中更是处于不利地位:他们人力资本较低,年龄一般都在 40~50 岁之间,基础教育和专业教育薄弱,文化水平低,知识结构老化,技能单一。在严峻的就业竞争中,这部分群体实现自我突破的能力已经很弱,重新回到传统正规就业领域的比例较低,也很难找到稳定的就业岗位。而新兴朝阳产业和正规就业部门需要的是高技能和高素质人员,它们能为贫困群体提供的就业机会少之又少。在这种就业形势下,城市贫困群体的人员构成和自身素质决定了他们只能在非正规就业领域,以灵活就业的方式实现边缘性就业,而且再就业率也较低。

对比 66 个城市下岗失业以及内退者以前所在行业与实现再就业后的行业(见表 0—2),在制造业中实现再就业的下岗失业及内退职工只有 15.25%,而采掘业的比例仅有 0.56%。再就业行业比例最高的依次为居民服务业、批发零售业、交通运输业,这些行业大多为私营第三产业。1999 年城镇下岗失业人员再就业状况调查综合数据显示:下岗失业职工在第三产业中实现再就业的占 88.5%;在非公有制单位就业的占 77%,其中在个体、私营经济组织就业的占 49.8%;做临时工的占 59%,做劳务工的占 18.6%,做季节工的占 5.2%,建立固定期限、相对稳定劳动关系的合同工仅占 6.9%。从下岗失业人员再就业所从事的工作看,他们大多集中在对劳动力素质要求不高的边缘性就业领域,比如清洁、保姆、老人看护、餐饮、社会化家庭服务等第三产业的服务性行业,再就业领域非常狭窄。因此,非传统产业部门、非公有制单位、非正规就业成为下岗失业职工实现再就业的主要领域和方式。从再就业

的比例看,下岗失业职工的再就业比例也不高。到2001年9月底,全国国有企业下岗职工中有136.5万人实现了再就业,再就业率仅为18.8%。在全国31个省市自治区中,再就业率超过50%的仅有上海和北京,分别为66.8%和57.8%,再就业率低于30%的有21个省市。而在贫困家庭的劳动年龄人口中,正常就业的人口仅占16.8%,下岗、失业、待业、长期病休、提前内退所占比例共计为50.3%,超过了50%,是就业人口的2.99倍。^①

表 0—2 下岗失业以及内退者以前所在行业与

实现再就业后的行业对比

单位: %

行业	下岗失业前	再就业后	行业	下岗失业前	再就业后
农林牧渔业	2.74	1.29	住宿餐饮业	4.26	7.99
采矿业	2.55	0.56	金融业	0.82	1.37
制造业	47.96	15.25	房地产业	0.64	1.37
电煤水生产供应业	2.85	1.53	租赁和商业服务业	4.2	4.05
建筑业	6.96	4.87	科技服务和地质勘察	0.88	0.87
交通运输业	7.18	10.06	文化艺术和娱乐业	0.96	2.18
计算机和软件业	0.76	2.38	管理业	0.63	0.71
批发零售业	9.77	20.82	居民和其他服务业	3.5	17.39

虽然下岗失业人员当前的就业形势符合体制改革和产业结构调整的方向,但由于他们所从事的工作技术含量低、岗位替代性强,导致再就业比例低,经济收入低于社会人均收入水平,因此,他们在物质生活方面表现出相当的贫困性,比如生活质量差,恩格尔系数高,消费和营养标准低于社会平均消费支出和营养标准。

(三) 贫困群体的劳动权益被侵害现象严重

严峻的就业形势,近乎无限量的劳动力供给资源,低廉的劳动力价格,对企业经营者有效监督管理机制的缺乏,工会和职代会代表职工利益、参与企业民主管理职能的基本丧失,社会保障体系的不完善、不健全,导致劳动者权益不断受到侵害,这已成为当今最具有冲突性的社会问题之一。劳动者劳动权益受到侵害,一种是在下岗减员过程中,国有集体企业对职工权益的侵害,如降低福利待遇,停减社会保险,无法按

① 杨宜勇. 中国转轨时期的就业问题. 北京: 中国劳动社会保障出版社, 2002

期发放生活费；另一种是非公有制企业存在的劳动权益损害，如任意辞退雇工，拖欠、克扣工资，工作环境恶劣，任意延长工作时间，连续使用“试用期”工人。相比较而言，私营企业职工劳动权益被任意侵害的现象更为普遍和严重，工伤事故和职业病问题更加突出。劳动权益得不到有效保障已经成为下岗失业人员不愿去私营企业就业的第二大原因（占60.5%）。^①当前劳动者权益受损的状况不断加剧，劳动关系紧张，因劳动权益引发的劳动争议案件近年来持续增加，劳动者对企业和政府的怨气很大，这一切都成为社会安定的隐患。

（四）贫困群体精神上面临“边缘化”，有与主流社会群体形成断层的趋势

在原有的计划经济体制下，在“小企业、大社会”的结构框架中，企业包揽了事关职工生老病死的一切事宜，职工也形成了“一切依靠企业”的生活和思维惯性，并由此获得了心理满足和精神支撑。在改革不断深化的条件下，许多原先由单位承担的工作，如职工的养老、医疗、住房工作转由社会承担，贫困人员，尤其是下岗失业人员和内退者由“单位人”转变为“社会人”后，基本上与企业断绝了一切联系。再加上我国当前的社会政策还不完善，在社会工作与服务方式上偏重于为贫困群体提供物质帮助，忽视了贫困群体的精神需求，也忽视了贫困群体与主流社会交流的需要。贫困群体失掉了原有的精神和情感支撑，感觉自己被抛到主体社会之外，产生了巨大的“失落”和“不满”情绪。贫困群体在精神上被“边缘化”，在物质生活方面，由于经济上面临的贫困危机，且当前国家对贫困群体所进行的制度保障又存在欠缺和不完善的地方，有些贫困人员仍然无法解决基本的生存需求。物质上得不到保障，精神上又被排斥在主流社会之外，贫困群体已有与主流社会群体形成断层的趋势。这既不利于社会稳定和社会整合，也将成为消除贫困的最大障碍。

（五）我国出现大规模城市贫困群体的原因分析

1. 经济体制转轨、结构转型导致失业，造成贫困。第一，市场体制代替计划体制，企业在追求效率和效益的过程中，为了保持竞争力、赢得市场，必然要打破计划经济时期实行的“统包统配”的就业制度和

^① 李强. 失业下岗问题对比研究. 北京：清华大学出版社，2002